联 合 国 S/2018/411



安全理事会

Distr.: General
2 May 2018
Chinese
Original: English

秘书长关于索马里的报告

一. 导言

1. 本报告是根据安全理事会第 2372(2017)号决议第 55 段和第 2408(2018)号决议第 28 段提交的，介绍了这两份决议的执行情况，包括联合国索马里援助团(联索援助团)和联合国索马里支助办事处(联索支助办)的任务。报告涵盖 2017 年 12 月 21 日至 2018 年 4 月 24 日期间索马里的主要动态。

二. 政治、安全和经济概览

A. 政治动态

2. 本报告所述期间的主要情况是针对众议院议长(下院)的不信任动议引发了政治危机，造成行政部门和联邦议会之间关系紧张，议员之间分歧严重，联邦立法活动以及执行其他政治优先事项的步伐放慢。危机还导致索马里安全部队和非正规部队的调动，部族间紧张局势再次升级，从而导致摩加迪沙发生武装对抗的风险增加。

3. 联邦议会休会四个月后复会，3 月 14 日对众议院议长穆罕默德·奥斯曼·贾瓦里提出了不信任动议。这骤然加剧了自联邦政府 2017 年试图逮捕和罢免现任议员以来一直在加剧的政治紧张局势。反对议长的运动导致相对立的两组议员陷入僵局，因为有人指控，该动议是由联邦政府领导人策划的，目的是预先阻止反对派议员提出的推翻哈桑·阿里·海尔总理的计划。通过上院一个由七名成员组成的特设委员会等方面所做的调解努力未能解决危机。据报告，在整个危机期间，据说与对立双方有关联的民兵在该市动员起来。4 月 8 日，贾瓦里先生辞去议长职务，表示希望避免局势进一步升级。

4. 危机局势分散了联邦政府和联邦成员州进行定于 2020-2021 年举行的选举的筹备工作、深化联邦制、改革安全部门和推进宪法审查进程的注意力。由联邦政府和联邦成员州领导人组成的国家安全委员会于 2 月 6 日至 10 日举行会议，就向区域部队提供财政和业务支助达成协议，这些部队将并入州警察。他们还同意

18-06463 (C) 040518 040518





成立一个技术委员会，负责拟订关于权力分享、资源管理、收入分配和选举模式的建议，供 3 月 28 日在拜多阿举行的国家安全委员会下一次会议审议。然而，由于摩加迪沙政治僵局的影响，会议无限期推迟。

5. 索马里总统穆罕默德•阿卜杜拉希•穆罕默德•法马约于 1 月 7 日至 24 日对邦特兰和贾穆杜格进行了首次访问，受到热烈欢迎。为显示他个人对这两个州之间和解努力的承诺，总统从加罗韦乘车前往加尔卡约。

6. 在访问期间，总统出席了 1 月 18 日在杜萨马雷卜举行的仪式，庆祝贾穆杜格联合行政当局成立，这是贾穆杜格临时行政当局与“先知的信徒”组织于 2017 年 12 月 6 日在摩加迪沙签署的权力分享协议的结果。已经开始将政府职能从卡迪多转移到宪法规定的州首府杜萨马雷卜。目前正在筹备成立一个委员会，以制定将“先知的信徒”组织成员纳入贾穆杜格区域部队的模式。2 月成立的负责合并两部宪法的委员会提交了统一宪法草稿，有待州议会批准。然而，4 月 11 日，关于州联合议会席位数目和部族分配的争端悬而未决，促使设在阿达多的萨列班传统领袖和社区领袖宣布撤出贾穆杜格。

7. 在西南州，区议会的组建进程继续进行。1 月 24 日，由两名女议员组成的别尔区议会正式成立。在拜多阿，负责管理区议会组建进程的两个机构均未成立。缺乏透明度加剧了拜多阿部族间分享权力的紧张局势。在巴拉维，部族间关于席位分配的分歧阻碍了区议会组建进程的正式启动。

8. 1 月 21 日，总统罢免了时任贝纳迪尔省长兼摩加迪沙市长萨比特•阿卜杜•穆罕默德。在作出这一决定之前，萨比特与联邦政府在出售或分配摩加迪沙公共土地、首都安全责任和贝纳迪尔/摩加迪沙地位等问题上关系紧张。新闻部长阿卜迪拉赫曼•奥马尔•奥斯曼•耶里索被任命为新市长。

9. 在本报告所述期间，“索马里兰”和邦特兰之间的紧张局势爆发。1 月 8 日，“索马里兰”部队控制了有争议的苏勒州的图卡拉克，驱除了邦特兰安全和海关人员。此前不久，一名联邦部长访问了有争议的萨纳格州的巴丹，总统一天前访问了加罗韦。“索马里兰”宣布打算增加对图卡拉克的发展支助，并维持其安全存在，而邦特兰总统阿布迪韦利•穆罕默德•阿里•加尔斯则受到当地政治压力，必须作出反应。与此同时，亲“索马里兰”的 Khatumo 州官员要求新政府加快执行他们于 2017 年 10 月与“索马里兰”签署的和平协议。

10. 3 月 1 日，“索马里兰”与埃塞俄比亚和迪拜的一家私营公司签署了一项关于管理柏培拉港的三方协议。随后，联邦议会下院宣布该协议无效，并禁止该公司在索马里开展业务，但遭到“索马里兰”的拒绝。3 月 14 日，“索马里兰”总统在阿布扎比会见了阿拉伯联合酋长国副总理，并商定阿拉伯联合酋长国将支持训练“索马里兰”安全部队，柏培拉的空军基地和海军基地建设将按计划进行。

B. 安全动态

11. 总体安全局势仍然动荡不安。在摩加迪沙，在 1 月短暂平静(据报当时发生的主要是小型简易爆炸装置袭击和定点暗杀)之后，2 月 23 日发生了两起自杀式

汽车炸弹爆炸，估计造成 18 人死亡，20 人受伤。青年党声称对袭击负责，这些袭击带有该团体在过去两年中采取的方法特征，即，先进行较小规模的袭击，然后进行较大规模的袭击。此外，摩加迪沙的索马里安全部队逮捕政府官员的行为导致部族抗议和示威。青年党声称的定点暗杀事件继续增加。

12. 3 月 2 日，青年党在摩加迪沙郊区分别进行了三次复杂袭击。索马里国民军在摩加迪沙西北 25 公里的下谢贝利阿夫戈耶的一个训练营成为袭击目标。第二次袭击发生在摩加迪沙以北 30 公里的中谢贝利的 Balcad。第三次袭击也发生在 Balcad 附近，目标是 75 名布隆迪军队护送的非洲联盟索马里特派团(非索特派团)车队。

13. 在邦特兰，青年党继续在博萨索和加尔加罗山区及其附近袭击索马里安全部队。2 月 7 日，青年党在博萨索海港附近的一个警察局使用简易爆炸装置发动了复杂的袭击，造成 2 名平民死亡，4 名警察受伤。2 月，一些青年党和亲伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)分子在空袭中丧生。据报，支持伊黎伊斯兰国的战斗人员与索马里安全部队以及地方民兵之间也发生了冲突，最近一次事件是 2 月 24 日在达卡地区发生的。

14. 空袭，包括美国空军进行的空袭已成为打击青年党在索马里中南部和朱巴兰的据点和藏身处以及在邦特兰打击亲伊黎伊斯兰国分子和青年党的一个组成部分。空袭集中在中南部地区，主要原因是青年党在那里的活动频繁。2018 年第一季度有 20 次空袭，而 2017 年同期则没有。自 2017 年 4 月以来，空袭有增无减，2017 年最后一个季度进行了 24 次空袭。

15. 部族暴力事件继续发生。在萨纳格州阿夫韦恩区，部族间冲突造成 20 人死亡，30 人受伤。在该地区实行了宵禁，并部署了军队和警察。索马里安全部队成员之间的冲突也在继续，据报主要发生在摩加迪沙和下谢贝利。

16. 2 月 24 日，8 名武装海盗企图在阿卢拉和也门之间的亚丁湾劫持一艘悬挂新加坡国旗的油轮，但被船上的警卫击退。据报船只和船员安全。2017 年，该地区发生了三次劫持未遂事件。在本报告所述期间，没有关于内乱的重大事件的报告。4 月 1 日，青年党在非索特派团位于下谢贝利州 Marrer 和 Golweyn 居住区的两个基地发动了车载简易爆炸装置和复杂攻击。4 名士兵和 30 名战斗人员被打死。

C. 经济动态

17. 经济继续增长，尽管还不足以改善普通索马里人的生活。本报告所述期间发布了 2017 年重要经济数据。2017 年上半年发生严重干旱后，实际国内生产总值增长率从 2016 年的 2.4%降至 2017 年的 1.8%，导致 600 多万人面临大规模粮食无保障。

18. 干旱加剧了通胀压力，从 2016 年的 1.3%上升到 2017 年的 5.2%，食品价格随之上涨。农作物价格大幅上涨，影响到家庭购买力。稳定的汇款和捐款流入使 2017 年汇率保持稳定(23 605 索马里先令兑换 1 美元)。虽然私营部门可以在支持增长和创造就业机会，特别是为青年创造就业机会方面发挥关键作用，从而降低

不安全状况，但索马里的经营环境仍然结构薄弱，索马里在 2017 年 10 月 31 日公布的世界银行营商环境调查结果几乎所有关键支柱方面排名最低。

19. 联邦政府执行财政政策的能力已大大提高。国内税收实现了 2017 年预算目标的 103.2%。2017 年，捐助方赠款情况显著改善，兑现了 85%的承诺，而 2016 年为 50%。2018 年的总收入预计为 2.746 亿美元。

20. 在 2 月 21 日举行的会议上，国际货币基金组织(货币基金组织)执行局欢迎索马里在工作人员监测方案下取得重大进展，并再次承诺帮助索马里尽快达到重债穷国决策点。世界银行和货币基金组织继续提供必要的技术支助，以促进经济改革，帮助联邦政府改善财政纪律和业绩记录，联合国则继续促进政治稳定、和解、加强法治和有意义的反腐败措施。在世界银行和货币基金组织 2018 年春季会议期间于 4 月 19 日举行的索马里问题高级别圆桌会议上，与会者承认已取得重大进展，为获得拖欠前结清赠款开辟了道路。在经济和政治方面取得进展对于在最终达到重债穷国决策点之前恢复债权人的信心至关重要。

21. 公共支出的增长与收入同步，2017 年增长 42.9%，达到 2.437 亿美元。尽管如此，联邦政府的财政业务仍然面临挑战。目前的支出优先事项侧重于安全和行政服务，占支出总额的近 90%，排挤了经济和社会服务的提供。

22. 尽管 2017 年避免了饥荒，但是在索马里各地仍存在迫在眉睫的饥荒风险。2017 年干旱导致作物生产失败以及牲畜和牲畜相关产品损失，2016 年 11 月至 2017 年 6 月期间估计损失达到 17 亿美元。该国已根据 2018 年 1 月的干旱影响和需求评估结果，启动了应对干旱和饥荒风险的中长期战略。

三. 支持建设和平和国家建设努力

A. 建立一个运作正常的联邦国家

1. 深化联邦制

23. 在 2 月 6 日至 10 日举行的国家安全委员会会议上，联邦政府、联邦成员州和巴纳迪尔联邦州签署了一项分享捕捞许可证收入的临时协议。根据协议，联邦政府将负责发放距离海岸线 24 海里以外专属经济区的捕捞许可证，联邦成员州则负责发放距离海岸线 24 海里以内区域的捕捞许可证。该协议还规定将捕捞许可证产生的收入存入索马里中央银行的一个特别账户。协议预示朝着就创收和资源共享达成更全面协议迈出了重要的一步，同时更广泛地表明了联邦政府和联邦成员州进行妥协的互惠性。为了在这一进展的基础上再接再厉，国家安全委员会 2 月份设立的由 10 个成员组成的联邦政府和联邦成员州技术委员会编写了关于联邦政府和联邦成员州之间权力分配、资源管理和收入分享的建议，预计将在国家安全委员会下一次会议上获得通过。

2. 宪法审查

24. 2018 年 1 月 18 日，联邦政府部长委员会核可了 2017 至 2020 年包容性政治政治路线图。路线图载有从现在到 2020 年应完成的关键政治进程的里程碑和时

间表，以便为 2020-2021 年普选铺平道路。在路线图获得通过之前，宪法授权的机构与联邦成员州及其区域议会领导人进行了一系列磋商，并拟订了一份谅解备忘录草案，列出了审查进程的主要基准、里程碑和预期成果。

25. 2018 年 1 月 22 日至 23 日在摩加迪沙举行了会议，与会者包括宪法事务部、内政、联邦事务与和解部、全国独立选举委员会以及边界和联邦委员会的代表。与会者再次承诺在宪法审查进程中进行合作。2017 年 12 月 22 日，宪法事务部论坛通过了民间社会参与宪法审查联合战略，确定了信息传播、公众参与和公民教育的若干途径。3 月 15 日至 16 日，论坛商定于 4 月举行全国制宪会议。然而，各执行机构在预算控制和责任分工方面的分歧耽搁了制宪会议的召开。尽管在索马里总统的干预下拟订了一项谅解备忘录，澄清了责任分工，但这些分歧仍然存在。

3. 预防和解决冲突

26. 12 月 16 日，清除了路障，加勒卡约的交通恢复正常，为巩固和平，改善治安，从驻扎在邦特兰和贾穆杜格的两个师抽调了兵力，部署了一支索马里国民军部队，作为一种威慑力量。来自双方的 200 名警官组成的加勒卡约联合警察继续有效执行警务，但仍需要更多的设备和培训。加勒卡约北部和南部部族长老组成了一个和平委员会，委员会中成立了妇女、青年和工商界小组委员会，让其在地方和平进程中发表意见。联索援助团继续与联邦、州和地方政府以及合作伙伴合作，确保采取协调一致，支持地方和平倡议。

27. 报告期内，联索援助团继续支助建设和平和维持和平的努力。2 月，联索援助团、联邦政府和挪威政府共同主办了为期三天的和平与和解专题讨论会，汇集了 30 多名国内和国际专家，以及政府官员、联合国人员和外交代表。讨论会的目标是加强对索马里冲突的共识，确定减少和预防暴力、促进包容和可持续和平的切实建议。联邦政府正准备为“民族和解框架”建言献策。

28. 新任内政、联邦事务与和解部长阿卜迪•穆罕默德•萨布里夫 3 月 6 日和 7 日主持了索马里民族和解讲习班，期间，他强调了该部在促进和解方面的关键作用。部长指出，和解进程要与国家组建和建设和平努力相一致，此外，部长还表示致力于促进包容和参与性和解进程，并加强现有的协调机制。

29. 3 月 16 日，索马里总统会晤了参与和解进程的西南州主要利益攸关方，确定解决马尔卡部族间紧张局势的前进方向。他们于 3 月 26 日在摩加迪沙举行了首次会议，会上正式启动了马尔卡区的和平进程。他们还同意设立一个委员会，为和平、稳定和社区发展而努力。另一次会议将在马尔卡举行，日期另定。作为 3 月 16 日会议的后续，3 月 20 日，内政、联邦事务与和解部长主持了一次会议，参与进程的政界人物参加，会上决定了 Bimal、HabarGidir 和其他小部族的代表模式。不过，对于西南州当局在和解进程中的作用，仍然存在分歧。

30. 我的索马里问题特别代表于 1 月 10 日和 11 日访问了哈尔格萨，在 2017 年“索马里兰”总统选举后会见了“索马里兰”行政当局和民间社会组织。他鼓励所有各方确保计划 2019 年的议会选举按时举行，确认联合国随时准备支持索马里-“索马里兰”所有各方的对话进程。

4. 支助普遍选举

31. 1 月 18 日通过的政治路线图确定了在更广泛的治理框架内实现 2020 年多党普选的优先事项和里程碑，包括宪法审查、选举法律框架和选举筹备。根据路线图，设想到 2018 年底通过选举法，联邦政府和联邦成员州代表在技术会议上讨论了索马里未来代表制度的各种备选方案。路线图指出，有必要确定 2018 年选民登记的模式，为全国选民登记做好准备；全国独立选举委员会将于 2019 年启动这项工作。

32. 继 2017 年 11 月 5 日联邦政府、联邦成员州和贝纳迪尔地区行政当局达成《摩加迪沙协议》后，要求委员会在协议签署后 90 天内与索马里各地利益攸关方接触，讨论组织选举面临的挑战。委员会在联索援助团的支持下，在 2017 年 12 月中旬至 2018 年 3 月中旬期间，在贝纳迪尔、贾穆杜格、谢贝利、朱巴兰、邦特兰和西南州，以及与散居在瑞典、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国的七个地点的人们进行了广泛的全国协商。参加的有地区官员、传统长老、政党领袖、宗教领袖、妇女和青年团体以及民间社会组织的代表；他们表示，索马里公众似乎大力支持在下一个联邦选举周期举行多党选举，而非基于部族的权力分享安排。

B. 相互交叉的问题

1. 性别平等和妇女赋权

33. 为了到 2021 年在特派团实现两性均等，联索援助团制定了两性均等战略。联合国在索马里的人员和国际社会其他成员支持政府开展活动，宣传两性平等和增强妇女权能，在全国各地纪念国际妇女节。

34. 全国独立选举委员会得到加强，增加了一名性别问题顾问，使其能够在委员会和选举进程中推进性别平等及妇女、和平与安全议程。

2. 青年赋权

35. 12 月全国青年会议之后，在联合国人口基金(人口基金)的支持下，成立了一个由 9 名成员组成的全国青年临时理事会，成员来自联邦成员州、残疾青年和少数部族的代表。1 月 30 日，联邦政府、联合国开发计划署(开发署)和联合国人类住区规划署(人居署)发起了“公开创新挑战”，征求青年提出方案，解决索马里境内流离失所者面临的问题。2 月 20 日和 21 日，与“索马里兰”青年和体育部长以及“索马里兰”国家青年伞式组织合作，在哈尔格萨举行了“库兰青年”首脑会议，来自“索马里兰”各地的 600 名青年代表参加了会议，庆祝“索马里兰”国家青年节。在人口基金的支持下，与劳动部、社会事务部和教育部合作，在整个报告期内，索马里青年同伴教育网络和多个青年非政府组织利用舞台技巧和活报剧，在 10 000 多名校内外青年中宣传改变习俗，消除基于性别的暴力和切割女性生殖器等有害做法。此外，人口基金和人居署还从 2018 年 2 月起，实施了一项新的青年宣传联合方案。

C. 发展协调

36. 2018 年 1 月，联邦政府在摩加迪沙的一次高级别活动上介绍了干旱影响需求评估的结果，其中确定了一再发生干旱的成因和影响，概述了防止干旱造成饥荒的长期解决办法。虽然目前的人道主义反应对拯救生命仍然至关重要，索马里及其国际伙伴需要制定战略，把持续的人道主义反应与旨在解决一再发生危机的根源的发展努力结合起来。

37. 索马里的国家发展计划是索马里长期恢复和复原力工作的基础。索马里已采取重大步骤，确保有效领导和协调其国家发展计划的执行工作，国际社会伙伴将密切合作，制定和执行能够执行索马里优先事项的举措。对索马里的发展援助继续增加，2017 年收到了 7.42 亿美元。

四. 全面安全方法

A. 国际协调

38. 经 2017 年 12 月 5 日摩加迪沙安全会议商定，联邦政府和国际伙伴合作制定了一项全面过渡计划，协助索马里安全机构充分履行职责。计划内容包括业务活动、体制发展，以及支持稳定、预防和打击与暴力极端主义有关的活动、可快速推进过渡的优先地区，以及包括非洲联盟、欧洲联盟和美国在内的国际伙伴的支助作用。联索援助团和联索支助办促进了这种协作，包括访问联邦各州，收集信息。报告期内，联邦政府与国际伙伴之间的主要会议侧重于过渡计划，包括 1 月 15 日、1 月 31 日和 3 月 11 日举行的会议。

B. 全面安全办法组成部分

组成部分 1
推动非索特派团的行动，加强非索特派团的成效

39. 组成部分 1 的深入进展尚未实现。然而，预计即将开展、附有条件的向索马里安全部队的过渡工作将加强国际伙伴、联邦政府有关机构和联邦各州之间的合作，携手支持非索特派团的计划行动，努力提高非索特派团的效力。

40. 截至 1 月 1 日，联索支助办一直根据第 2372(2017)号决议向多达 21 626 名的非索特派团军警人员提供支助。3 月 26 日至 4 月 17 日，非索特派团在联索支助办的协助下，从塞拉利昂向基斯马尤部署了一支 150 人的建制警察部队。此外，联索支助办继续向安全理事会授权指定与非索特派团开展联合行动的 20 个地点的 10 900 名索马里部队提供非致命性支助。

41. 因青年党控制了摩加迪沙-拜多阿主要供应路线上的 Leego 前方行动基地，联索支助办继续向第 3 区的非索特派团和索马里部队空运物资。联索支助办 2018 年 1 月租用一架旋转翼直升机，加强其支助非索特派团的能力。自 1 月起，在欧洲联盟重建当地简易机场之前，联索支助办开始通过海路向巴拉维的非索特派团部队运送口粮。

42. 3 月 2 日，非索特派团部队派遣国参加了在坎帕拉举行的首脑会议，乌干达总统约韦里 • 卡古塔 •穆塞韦尼以其发言人身份主持会议。首脑会议公报敦促安全理事会重新考虑非索特派团缩编的决定，指出第 2372 (2017)号决议规定的缩编和时间表“不现实，将导致非索特派团取得的成果损失殆尽”，并要求恢复以前的部队人数，解决“索马里国民军能力不足”问题。部队派遣国还呼吁联合国“从联合国摊款中提供充足、可预测和可持续的资金，促进非索特派团执行任务，包括提供必要的增强军力手段和增强战斗力手段”。部队派遣国还请非洲联盟和非索特派团领导人以及索马里联邦政府制定一项现实的非索特派团-索马里国民军过渡计划，供下一次部队派遣国首脑会议审议。

43. 联合国地雷行动处向 3 000 多名非索特派团官兵进行了简易爆炸装置搜索能力、威胁缓解、爆炸物处理培训。行动处支助非索特派团，保护关键基础设施，向 17 个爆炸物探测犬小组提供了 34 只探测犬。地雷行动处还设立了一个减少简易爆炸装置威胁小组，改善非索特派团、联邦政府、联邦各州、索马里安全部队和国际伙伴之间减少爆炸危险的协调。1 月 22 日，非索特派团部队指挥官与行动处一道推出了“2018 年联合国地雷行动处减少简易爆炸装置威胁培训指南手册”，向非索特派团部队和警务人员详细介绍简易爆炸装置类别和行动处提供的搜索培训。手册有阿姆哈拉文、英文、法文和索马里文版本。

44. 肯尼亚与埃塞俄比亚、尼日利亚和乌干达一起签署了关于偿还特遣队所属装备和自我维持费用的三方谅解备忘录。与布隆迪缔结三方备忘录的工作已经开始，吉布提表示愿意在完成与非洲联盟和联合国的谈判后签署。因此，埃塞俄比亚、肯尼亚和乌干达要求赔偿在索马里敌对行动中损失的装备。吉布提根据三方谅解备忘录的规定，于 2018 年 1 月部署了更多特遣队所属装备。

45. 自我上次报告以来，支助索马里国民军信托基金分别从丹麦、瑞典和联合王国收到 475 645 美元、347 251 美元和 4 997 160 美元，使其目前余额达到 7 326 728 美元，可维持索马里国民军大约到 2018 年 8 月。然而，支助非索特派团的信托基金尚未收到新的捐款，目前有 180 万美元的未支配余额。

组成部分 2
加强索马里治安机构

46. 组成部分 2 的工作继续主要在专家一级进行，重点是支助国民军(组成部分 2a)、警察(组成部分 2b)，以及司法和惩戒部门(组成部分 2c)。

47. 2 月 6 日至 10 日举行的国家安全委员会会议决定，将各地区部队编入索马里治安机构，因为机动警察(Darwish)需要大力支助警务结构，确保整编、培训和审查。

48. 继续执行 2017 年行动准备情况评估提出的建议。国防部与即将上任的国民军领导人之间的意见分歧，推迟了对新军队结构的认可，但在 2 400 名邦特兰国防军编入国民军方面取得了进展。报告期内，联索援助团和联合国项目事务厅支持对这些部队进行人权培训和生物鉴别登记，对与其有关联的儿童进行筛查，结

果在迄今已筛查的 2 037 士兵中确定了 17 名儿童。计划从 4 月 1 日开始登记其余 363 名士兵。

49. 开始制定索马里联邦警察计划，联索援助团还向联合技术委员会提供战略咨询，该委员会负责协调在州和联邦一级落实新的警务模式。根据每个联邦成员州制定的州警察计划，联合技术委员会确定了 2018 年的一系列警务优先事项，随后于 2 月得到警察总监理事会的核可。捐助者通过新设立的联合警察方案认捐，支持执行这些优先事项。3 月 26 日，联索援助团协助在哈尔格萨举行一次高级别会议，制定分阶段改革“索马里兰”警察计划。这次会议是在 1 月份举行关于司法和惩戒部门的类似会议之后举行的，会议表明新行政当局承诺与联合国合作，加强“索马里兰”司法链的所有部门。

50. 1 月 24 日，联邦司法部长和五个州司法部长签署了关于索马里司法和惩戒模式的政治协议。协议的一些技术方面继续在联邦一级加以充实，州执行计划的制定工作目前正在进行。与此同时，通过联合法治方案继续采取预防暴力极端主义的举措，包括完成摩加迪沙监狱和法院大院第一阶段(一个审判室和一个监狱区)，以便在民事司法系统中审判与青年党有关的高风险案件，拘留涉案人员。拜多阿高危囚犯从良项目第二阶段预计将于 4 月 30 日完成。

51. 地雷行动处协助索马里爆炸物管理局敲定索马里多年国家排雷行动计划，该计划于 2 月 15 日在日内瓦举行的第 21 次国家排雷行动方案主任和联合国顾问国际会议期间启动。战略的重点是保护、青年就业、工作技能和稳定。此外，地雷行动处继续对联邦和州警察部队进行爆炸物处理方面的培训，提供装备。地雷行动处培训的爆炸物处理小组安全销毁了 158 件战争遗留爆炸物，并在埋有简易爆炸装置的 28 个地点进行了爆炸后调查。

52. 报告期内，地雷行动处向南部和中部地区 41 个排雷完成地区部署了社区联络官，向当地社区开展关于爆炸危险的风险教育，促进群体讨论暴力极端主义的根源，从而协助制定缓解对策。社区联络官协助举行了 250 次群体讨论会，3 038 名不同背景的人参加。64%的参与者为男性，36%为女性。与会者指出，失业和缺乏教育是导致暴力极端主义的两个因素。

53. 为帮助在各区建立社区信任，索马里稳定基金继续支持阿代尔、巴尔德尔、基斯马尤和马哈代维姆的社区基础设施和政府设施修复举措，以及加勒卡约地方一级和解努力，洛巴尔德地区按性别开展的分析。地雷行动处继续清除影响 59 个社区的危险材料，促进社区一级的稳定活动。此外，对无法运作的公共基础设施进行了 160 次评估，与社区复原力和恢复伙伴做了分享，以便安全开展业务。

组成部分 3
稳定、社区恢复和国家权力的延伸

54. 在 3 月 29 日举行的涉及联邦和州官员及国际合作伙伴的稳定论坛上，强调了稳定在整体安全过渡中的重要性，以及各州在加强落实相关举措方面的作用。在联邦成员州各内政部领导下，2 月份(贾穆杜格、朱巴兰、西南州)和 3 月份(希谢贝利)举办了讲习班，以按照《安全契约》的设想制定州稳定计划。在为阿布加尔部族和 Shiidle 部族举行和解研讨会之后，Balcad 区当局挑选了一个由政府和社区代表组成的核心和解小组，该小组将确定优先事项。

组成部分 4
防止和打击暴力极端主义

55. 联索援助团继续支持联邦政府执行防止和打击暴力极端主义的国家战略。这一新修订的战略已经翻译成索马里文，并得到了内阁的认可。在联邦一级，总理办公室设立了一个负责防止和打击暴力极端主义的协调办公室，并任命了一位联邦协调员。联邦各部和联邦成员州还在联索援助团支持下制定了地方行动计划，其中查明了优先需求并讨论了旨在防止招募和激进化的地方解决办法。

56. 联索援助团继续支持联邦政府的叛逃者恢复方案，为此促进与合作伙伴和捐助者的协调，并提供技术支助，以制定关于接收、筛查叛逃者并帮助其重返社会的标准作业程序。目前在摩加迪沙、拜多阿和基斯马尤有三个男性背叛者恢复中心正在运作。截至 4 月份，这三个中心分别支持了 83 名、197 名和 119 名叛逃者。

C. 过渡规划

57. 自 12 月 4 日以来，联邦政府牵头开展了向索马里移交安全责任的规划进程，重点放在四个领域：在行动层面将各个地点从非索特派团移交给索马里安全部队；机构能力建设；国家安全架构的落实；以及将稳定、地方治理及防止和打击暴力极端主义相关举措的辅助活动与非索特派团将要移交的地点进行对接。该计划的起草小组访问了所有联邦成员州来征求意见。国家安全顾问随后分发了一份过渡计划初步草稿，该草稿于 3 月 11 日受到国际合作伙伴的欢迎。由联邦政府与联邦成员州和国际合作伙伴协作领导的一个小组将对该计划的实施工作提供指导，并利用全面安全办法组成部分提供技术投入。

五. 人权和保护

A. 人权

58. 侵犯言论自由权的行为在本报告所述期间继续发生，有 6 人遭到任意逮捕，在“索马里兰”被捕的 2 名记者被定罪，他们的判处后减轻为罚款。一家媒体被关闭，并对报道实施了限制。平民伤亡人数在本报告所述期间有所减少，但青年党据报实施了 100 多起绑架。未经司法审查的长期羁押(大部分怀疑是青年党成员)在邦特兰继续发生。

59. 一名平民在下朱巴州由身份不明飞机实施的空袭中受伤，而另外一人在希兰州被非索特派团杀害。一名囚犯在摩加迪沙中央监狱羁押期间死亡。在邦特兰的一个境内流离失所者营地，两名妇女遭到性侵犯，另外两人被警察打伤。宣判了三个死刑判决，一名死刑犯在获得受害者家属宽恕后获释。

B. 遵守人权尽职政策

60. 为确定准备编入国民军的邦特兰国防部队成员举办了一系列人权问题情况介绍会。这类情况介绍会是在人权尽职政策风险评估框架内确定的措施之一。联索援助团和项目厅请邦特兰军事官员确认，只有经过培训的士兵才会被考虑进行整编，并保证已选出但尚未接受培训的 91 名士兵接受人权培训。非索特派团-联索援助团-联索支助办为执行人权尽职政策而设立的技术工作组恢复了其月度会议，并讨论了各种备选办法，以加紧对侵犯行为实施问责的努力，包括关于非索特派团在 90 天内对指控信件作出回应的提议。

C. 武装冲突中的儿童

61. 在本报告所述期间，国家监测和报告任务组机制核实了 1 349 起严重侵犯案件，影响到 999 名儿童，其中 173 名是女孩。侵犯案件中包括 550 起绑架案件、448 起招募案件、72 起性暴力案件、99 起杀人案件和 26 起儿童被武装部队和团体打伤案件。2 座医院遭到洗劫，43 所学校遭到袭击，并发生了 7 起拒绝提供人道主义援助的事件。

62. 1 月 19 日，索马里国民军特种部队在中谢贝利从青年党控制下营救出 36 名儿童，其中 6 名儿童需要医疗并被送往医院接受治疗，其他儿童被带到摩加迪沙一个由联合国儿童基金会(儿基会)支持的重返社会中心。

D. 预防性暴力

63. 联合国继续收到来自全国各地的性暴力报告，这些性暴力通常影响到居住在境内流离失所者定居点的流离失所妇女和女孩。12 月 29 日和 30 日，摩加迪沙有 3 000 多个家庭被驱逐，导致境内流离失所者本已脆弱的保护环境更加恶化。人口基金与性别暴力问题子群组协作，动员 70 名卫生工作者和社会心理咨询员向性别暴力幸存者提供服务和信息。该子群组向 2 257 名女孩、7 886 名男孩、32 015 名妇女和 6 815 名男子提供了信息和培训，以加强他们预防性别暴力的能力。

六. 人道主义局势

64. 根据联合国粮食及农业组织的报告，大规模的饥荒预防努力以及 2017 年 Deyr 季节(9 月至 11 月)的降雨好于预期，都有助于减少饥荒的风险。大约有 540 万人(与高峰时的 620 万相比有所减少)仍然需要援助，而急需救命援助的人数也从 320 万减少到了 270 万。50 万人处于综合阶段分类的第 4 类(紧急)。一半以上有需要的人是儿童。营养不良率处于严重水平，属于全世界最高程度。总体而言，到 2018 年年底，有 120 万儿童可能营养不良。随着干旱状况的持续，形势依然

非常脆弱，远未恢复到 2017 年危机前的水平。如果不及时采取行动，饥荒的威胁可能会迅速重现，在目前预测谷雨季节(4 月至 6 月)期间降雨量为平均或低于平均水平的情况下更是如此。目前约有 210 万人在境内流离失所，其中 2017 年有 100 万人成为新的流离失所者。他们中的大多数由于失去谋生手段而主要依赖援助。

65. 驱逐仍在继续，在摩加迪沙和拜多阿更是如此。2 月份，在拜多阿强行驱逐了约 2 820 名境内流离失所者。总体而言，2017 年有 200 280 人遭到驱逐，在摩加迪沙有 154 000 人(77%)。摩加迪沙接纳了近 626 000 名境内流离失所者。2017 年 12 月 29 日和 30 日发生了大规模驱逐事件，被驱逐的人数占全年总人数的 23%，是 2017 年最严重的单一大规模驱逐事件。人道主义工作人员继续与当局接触互动，寻求长远解决办法。2 月 8 日，摩加迪沙市长宣布设立一个由副州长担任主席的临时五人委员会调查驱逐事件。

66. 主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员和副秘书长兼开发署署长于 1 月 30 日和 31 日访问了索马里，以突出强调人道主义局势的严重性及应对这一局势的新办法。他们发起了《2018 年索马里人道主义应对计划》及《复原和恢复框架》，其中概要提出了人道主义和发展伙伴将与联邦政府协作的领域，以帮助在 2022 年以前打破脆弱性和需求循环。根据该《计划》，需要 15 亿美元来维持 2018 年的饥荒预防工作。在提交报告之时，已收到 3.692 亿美元人道主义援助(其中 2.288 亿美元分配给了该计划)。

67. 人道主义机构继续在索马里南部和中部及巴里一些地区的大部分道路上以及北部有争议的苏勒地区遇到困难，主要原因是不安全、非法检查站和勒索。尽管各州当局开展了行动来拆除未经授权的检查站，但武装行为体转而采用非静态的检查站。青年党在希谢贝利、朱巴兰和西南州部分地区设置的路障继续制约救济物资和基本商品的通行，从而抬高了成本。在一些地方，诸如西南州的 Diinsoor 和 Wajid、朱巴兰的 Garbahaarrey 和希谢贝利的 BuuloBarde，这些路障继续迫使人道主义组织空运援助，而不是采用更负担得起和可持续的地面运输。西南州当局已经同意为人道主义机构设立单一的登记和征税点。

七. 索马里境内的联合国人员

68. 联合国的实体继续在下列地方部署人员：拜多阿、贝莱德文、博萨索、多布里、杜洛、加勒卡约、加罗韦、哈尔格萨、基斯马尤和摩加迪沙。联索援助团和联索支助办在杜萨马雷卜开展了评估工作，并在加尔穆杜格确定了设立联合国办事处的合适地点。截至 3 月 18 日，在索马里各地部署了 559 名国际工作人员和 1 196 名本国人员。联索援助团正在制定提案，阐述如何更好地做到联合国一体化行动，并重新组合相关组成部分，使他们能够有效地支持落实全面安全办法、国家安全架构和过渡计划。

69. 联合国已于 2018 年开始实施方案关键程度评价工作，这将为审查本组织在索马里的足迹提供信息依据。

70. 2018 年 1 月，联合国和联邦政府通过了摩加迪沙安全强化计划，双方都任命了协调人，以确保国际机场最大限度的安全。该计划部分由联合国和国际合作伙伴供资，由五层安保组成，涉及与该地区安全有关的所有行为体。

71. 联合国继续执行所建议的风险缓解措施，以改善包括摩加迪沙国际机场地区在内的索马里各地所有联合国人员的安全与保障。2017 年 12 月下旬至 2018 年 4 月期间，在非索特派团参与下，在贝莱德文和基斯马尤两个区域办事处举行了联合国系统危机管理演习。

八. 意见

72. 尽管在管理部族政治和州机构之间关系方面的相关挑战以及这些刚刚起步的机构内部的结构性缺陷和缺点造成了多年的政治危机，索马里仍在朝着建立一个能够运转的国家的方向继续取得进展。我赞扬联邦政府和联邦成员州的领导层继续致力于在建设和平和建设国家方面开展建设性合作。

73. 在确定索马里的联邦模式、包括为此正式确定联邦成员州的地位方面取得进一步进展，以及他们与联邦政府之间就分配责任和权力以及共享资源和收入达成协议，将有助于稳定索马里的政治环境。在推进这一议程过程中，我敦促所有各方不要使用暴力来实现政治目标，并尊重临时联邦宪法和法治。这对于真正的联邦索马里的发展至关重要。

74. 我对联邦议会反复出现的政治危机、包括最近的危机所产生的影响感到非常担忧，这种危机阻碍了在关键立法上取得进展。我敦促所有政治行为体把索马里和索马里人民的利益放在首位。进一步的延迟和政治不稳定可能会导致来之不易的成就得而复失。

75. 我再次呼吁会员国不要使索马里受到他们的政治分歧的影响，特别是考虑到该国的持续脆弱性以及索马里的人民和领导人需要团结一致，才能使之走上可持续和平与发展的道路。

76. 在我的特别代表和国际伙伴支持下制定民族和解框架，对于国家建设至关重要。我高兴地注意到在解决加勒卡约的冲突方面取得了进展，以及在摩加迪沙启动了马尔卡和解进程。我敦促联邦和地区当局优先开展对话和包容性进程，以在地方一级解决他们的分歧，并促进地方、地区和全国和解。我还敦促采用冲突预防与和解办法来确定宪法审查、选举模式和安全部门改革等关键的进程。

77. 我欢迎在筹备 2020-2021 年全民投票多党选举方面取得进展，这将推动索马里超越完全基于部族的权力分享安排。我赞扬全国独立选举委员会最近举行全国范围的磋商，以查明组织这些选举面临的挑战。我鼓励各利益攸关方在以透明、包容和可问责的方式选择选举模式和最终确定选举法律框架方面迅速取得进展。我还鼓励该委员会考虑相关的选民登记备选方案，并选择一种可实行并适合于实现包容和可持续的全国选民登记的模式，确保所有索马里人的投票权利。

78. 索马里联邦和联邦成员州的领导人正在表明致力于改善安全和加快安全部门改革。我赞扬索马里总统个人正在参与改革国民军。这些努力应该在国家安全架构和过渡计划的框架内、并以《全面安全方法》为基础继续进行。

79. 青年党已经展现出有能力在摩加迪沙实施致命的恐怖主义袭击，并与索马里安全部队和非索特派团交战。摩加迪沙和其他地方继续发生自杀式爆炸和有针对性的暗杀事件，夺去了包括儿童在内的无辜平民的生命，并导致其他许多人伤残。2 月 23 日发生的双自杀式汽车爆炸事件造成摩加迪沙 40 多人死亡，鲜明地提醒人们注意这一威胁。我鼓励联邦政府和国际合作伙伴采取协调一致的办法来缓解简易爆炸装置构成的威胁。

80. 在这方面，我赞扬非索特派团和索马里安全部队，他们挫败了大多数袭击事件并继续维持政治成就，从而保护了取得进一步进展的空间。他们在非常困难的条件下继续作出的牺牲不应该是徒劳的，应该激励国家和地区两级的所有索马里领导人取得必需的进展。

81. 我欢迎联邦政府的领导层制定过渡计划，承担全部安全责任。与联邦成员州、非洲联盟、部队派遣国和索马里安全伙伴的继续密切合作将是关键。我敦促对该国的安全做出贡献的所有各方，无论是行动、资金还是政治贡献，都要将其努力与该计划提出的优先事项进行对接，并协调其对该国安全部门的支持，以确保采取连贯一致的办法，并确保联合努力取得更强大的成果。

82. 必须继续在实施法治方面取得进展。这包括通过联合警察项目全面实施各州的警察计划。我欢迎就司法和惩戒模式达成政治协议，并呼吁联邦政府加快实施该模式，并迅速完成其司法和惩戒计划，从而向当地居民提供更多基本司法服务。将司法和惩戒计划与州警察的计划挂钩，将确保在联邦成员州一级采取全面办法来实施法治。按照国家安全架构和新的警务模式将 Darwish 等地区部队编入州警察和索马里国民军，是过渡过程中的一个重要步骤。联合国加强对州一级执法的支持，是联系人权、性别平等和司法救助的刑事司法方式的一部分，也是打击暴力极端主义的一个组成部分。这种支持也认识到，侧重于军事应对措施不足以处理索马里缺乏安全的问题。我敦促加强地区安全架构，其中包括地区安全理事会和地区安全办公室，并及时完成地区行动准备情况评估，以便清楚地了解这些部队的人数、实力和能力。

83. 我高兴地看到人道主义局势有所改善，这主要归功于人道主义援助。不过，需求仍然很大。有大约 50 万人处于人道主义紧急局面，如果援助不能维持在 2017 年的水平，这种状态可能会很快达到灾难的程度。先期需要充足的资金来避免饥荒。我感谢那些已表示承诺继续提供支持的捐助者，同时也担心履行承诺方面的拖延和捐助总体减少的风险。在今年年初提供足够的先期资金，对于防止局势在 2018 年第二季度进一步恶化至关重要。

84. 我仍然对继续绑架儿童和在冲突中使用儿童兵的问题表示关切。36 名儿童在 1 月份被索马里特种部队在中谢贝利救出，最终被转移到摩加迪沙的一个恢复

中心一事，非常令人欣慰。我呼吁所有各方在开展军事行动时，采取措施减轻对儿童兵的影响。

85. 我还感到关切的是，军方对儿基会支持的位于邦特兰州加罗韦重返社会中心的 40 名儿童宣判的长期徒刑仍然有效，理由是据称他们与青年党有联系。我呼吁邦特兰主席发布主席特赦令，加快将这些儿童转移到更靠近其原籍地的由儿基会支持的重返社会中心，并指示军事当局将今后针对平民、特别是儿童的刑事调查移交给文职当局管辖。

86. 尽管 2016 年取得了一些成绩，联邦议会的席位中有 24%是妇女议员，但妇女的政治参与程度仍然很低，决策作用仍然很小。我感到关切的是向女议员提供的支持不足，以及她们被排斥在关键决策过程之外，在其中的代表性也不足。如果不解决这个问题，可能会对妇女在 2020-2021 年度选举中的作用和代表性产生消极影响。我呼吁联邦政府、联邦议会、民间社会以及国际社会加强集体努力，支持女议员们的议程，并促进她们在联邦议会中及推进索马里的和平与稳定方面的作用。

87. 我赞扬我的特别代表迈克尔 • 基廷、我的两名副特别代表以及联索援助团的工作人员、联索支助办主任和工作人员以及联合国驻索马里各机构、基金和方案在艰难的条件下持续开展的辛勤工作。

地图



Map No. 3690 Rev. 10 UNITED NATIONS
December 2011

Department of Field Support
Cartographic Section